

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Usaha Mikro Kecil Menengah merupakan bagian yang penting dari perekonomian suatu negara termasuk Indonesia. Jumlahnya yang banyak dan tersebar di seluruh wilayah di Indonesia memberikan kemudahan dalam menyerap tenaga kerja di Indonesia, karena pada umumnya UMKM tidak memerlukan kualifikasi pendidikan tertentu dalam menjalankan kegiatan usahanya, sehingga kontribusi UMKM dalam mengurangi jumlah pengangguran di Indonesia cukup tinggi. Dengan peran yang dimiliki UMKM ini membuat pemerintah terus berupaya agar UMKM di Indonesia semakin berkembang seperti pembinaan usaha, pelatihan ketrampilan bagi tenaga kerja, dan fasilitas kemudahan dalam permodalan usaha. Terdapat beberapa alasan mengapa keberadaan UMKM sangat penting Pertama, UMKM berperan dalam memberikan pelayanan ekonomi secara luas kepada masyarakat, proses pemerataan dan peningkatan pendapatan masyarakat, mendorong pertumbuhan ekonomi, serta mewujudkan stabilitas nasional. Kedua, saat terjadi krisis moneter 1998 dan krisis 2008-2009 sebesar 96% UMKM tetap bertahan dari goncangan krisis. UMKM juga sangat membantu negara/ pemerintah dalam hal penciptaan lapangan kerja baru dan lewat UMKM juga banyak tercipta unit-unit kerja baru yang menggunakan tenaga-tenaga baru yang 2 dapat mendukung pendapatan rumah tangga. Ketiga, UMKM memiliki fleksibilitas yang tinggi jika dibandingkan dengan usaha yang berkapasitas lebih besar, sehingga UMKM perlu perhatian khusus yang didukung oleh informasi akurat, agar terjadi link bisnis yang terarah antara pelaku usaha kecil dan menengah dengan elemen daya saing usaha, yaitu jaringan pasar (Bank Indonesia, 2015)

Keunggulan-keunggulan yang dimiliki oleh Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) tersebut menjadikan UMKM semakin eksis dan akan selalu eksis dari masa ke masa. Walaupun keberadaanya di Indonesia sangat penting, Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) masih memiliki keterbatasan untuk berkembang, hal ini mendorong pemerintah untuk berkomitmen dalam menjaga keberlangsungan kegiatan sektor UMKM. Berbagai kebijakan dibuat agar mempermudah pengusaha kecil untuk semakin mengembangkan usahanya. Dalam usaha pengembangan UMKM oleh pemerintah diperlukan informasi yang lengkap dan mudah diakses, terutama informasi yang menyangkut potensi suatu sektor ekonomi atau komoditas untuk dikembangkan pada suatu wilayah tertentu, serta faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangannya. Kegiatan sektor usaha mikro kecil menengah (UMKM) tak selalu berjalan mulus, terdapat beberapa kendala yang menghambat pertumbuhan UMKM bahkan menyebabkan pelaku UMKM gulung tikar. Kendala utama yang dihadapi yaitu masalah permodalan, menurut Bank Indonesia (2015) sekitar 60-70% UMKM di Indonesia belum mendapat akses atau pembiayaan perbankan yang baik, sehingga menyebabkan para pelaku usaha mengambil jalan cepat dengan 3 meminjam kepada rentenir. Kemudian manajemen bisnis UMKM masih dikelola secara manual dan tradisional, terutama manajemen keuangan. Pengelola belum dapat memisahkan antara uang untuk operasional rumah tangga dan usaha. Lalu kurangnya pengetahuan mengenai teknologi baru, sehingga teknologi yang digunakan masih sederhana, hal ini menyebabkan produk yang dihasilkan tidak optimal.

Tabel 1.1

Perkembangan UMKM Binaan Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Tengah

Indikator	Jumlah UMKM	Tenaga Kerja	Omset	Aset
Tahun	Unit	Orang	Rp (Miliar)	Rp (Miliar)
2013	80.583	345.622	18.972	6.816
2014	90.339	480.508	20.345	9.634
2015	99.681	608.893	24.587	13.947
2016	108.937	740.740	29.113	19.046

Sumber : Dinas Koperasi dan UMKM Provinsi Jawa Tengah 2017

Tahun 2013 jumlah UMKM sebesar 80.583 unit dan tenaga kerja sebanyak 345 ribu orang, dengan omzet 18,9 miliar dan aset 6,8 miliar, UMKM terus berkembang sampai di tahun 2016 jumlah UMKM menjadi 108.937 unit dan mampu menyerap sebanyak 740 ribu orang. Jumlah omset dan aset yang dimilikipun turut meningkat menjadi 29,1 miliar dan 19 miliar. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi perkembangan yang positif bagi perekonomian daerah maupun nasional.

Dengan besarnya kontribusi UMKM sangat diperlukan upaya untuk terus untuk memajukan usaha mikro di Indonesia. Untuk pengembangan usaha mikro kecil menengah (UMKM) diperlukan peranan pemerintah, lembaga-lembaga keuangan dan pelaku usaha. Peranan pemerintah disini adalah (1) Mendorong pertumbuhan ekonomi secara aktif, (2) Menciptakan iklim usaha yang kondusif, (3) Membuka akses terhadap sumber pertumbuhan

internal UMKM. Sedangkan lembaga keuangan disini jelas sebagai perantara keuangan untuk mengoptimalkan kinerja usaha mikro dan pelaku usaha itu sendiri (Nugroho, 2015).

Usaha Mikro merupakan bagian dari pelaku UMKM yang terbesar dan tersebar di seluruh Indonesia. Salah satunya Kota Semarang, yang merupakan Ibukota Provinsi Jawa Tengah memiliki jumlah usaha mikro terbanyak sehingga mampu menyerap jumlah tenaga kerja lebih banyak dibandingkan penyerapan tenaga kerja oleh usaha kecil dan menengah.

Tabel 1.2
Perkembangan Usaha Mikro Binaan Dinas Koperasi dan UMKM Kota Semarang

Indikator	Jumlah UMKM	Pertumbuhan UMKM	Tenaga Kerja	Omset	Aset
Tahun	Unit	Persen	Orang	Rp (Miliar)	Rp (Miliar)
2013	765	21,04	2.359	59.649	24.899
2014	962	20,47	2.874	117.329	28.677
2015	1.059	9,15	3.083	122.426	29.743
2016	4.185	74,69	6.936	197.994	41.638

Sumber : Dinas Koperasi dan UMKM Kota Semarang, 2017

Data perkembangan Usaha Mikro binaan Dinas Koperasi dan UMKM Kota Semarang pada tabel 1.2 menunjukkan adanya peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 2013 jumlah usaha sebanyak 765 unit dan tenaga kerja berjumlah 2.359 orang. Jika dilihat dari jumlah omset dan aset yang dimiliki usaha mikro juga terjadi peningkatan dari segi kuantitas, jumlah

omset tahun 2013 sebesar 59,6 juta dengan aset sebesar 24,8 juta, kemudian meningkat sampai di tahun 2016 mencapai 197,9 juta dan aset mencapai 41,6 juta.

Pertumbuhan UMKM di Kota Semarang cukup baik dengan rata – rata 1,97% pertahun. Hingga Maret 2016 total jumlah pelaku UMKM di Kota Semarang yang terdaftar sebanyak 11.692 UMKM. Berdasarkan data dari Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kota Semarang, hingga 29 November 2016, tercatat sebanyak 5.553 UMKM di Kota Semarang sudah memiliki Ijin Usaha Mikro Kecil (IUMK) dengan jumlah pekerja 9.896 orang.

Tabel 1.3
Jumlah UMKM ber-IUMK dan Tenaga Kerja UMKM di Kota Semarang
per Desember 2016

No.	Kategori	UMKM	Tenaga Kerja
1	Mikro	5.198	8.568
2	Kecil	353	1.326
3	Menengah	2	2
Total		5.553	9.896

Sumber : Dinas Koperasi dan UMKM Kota Semarang, 2017

Dari Tabel 1.3 diatas, di Kota Semarang jumlah usaha dalam skala mikro adalah yang terbesar yakni 5.198 unit, disusul oleh usaha kecil sebanyak 353 unit, dan usaha menengah hanya 2 unit saja. Dengan demikian usaha yang banyak berkembang dalam masyarakat adalah dalam skala mikro. Penyerapan tenaga kerja UMKM skala mikro adalah yang terbesar yakni 8.568, hal ini sebanding dengan jumlah UMKM skala mikro yang juga terbesar jumlahnya di Kota Semarang. Kemudian disusul oleh penyerapan tenaga kerja UMKM usaha

kecil sebanyak 1.326 orang, dan penyerapan tenaga kerja UMKM usaha menengah yang hanya 2 orang saja.

Table 1.4
Daftar UMKM binaan Kota Semarang

No.	Kecamatan	2011	2012	2013	2014
1	Banyumanik	71	88	95	127
2	Candisari	-	-	-	-
3	Gajahmungkur	25	40	62	95
4	Gayamsari	19	27	40	70
5	Genuk	18	31	46	72
6	Gunungpati	11	15	29	40
7	Mijen	52	64	80	106
8	Ngalian	31	50	97	124
9	Pedurungan	38	52	85	109

10	Semarang Barat	54	63	92	116
11	Semarang Selatan	61	80	102	130
12	Semarang Tengah	18	30	67	89
13	Semarang Timur	90	112	149	157
14	Semarang Utara	40	55	88	94
15	Tembalang	72	106	143	168
16	Tugu	39	47	69	95
Jumlah		639	860	1244	1592

Sumber : Dinas Koperasi dan UMKM Kota Semarang, 2015

Dari data di atas membuktikan bahwa setiap tahunnya jumlah pelaku usaha mikro, kecil dan menengah yang ada di Kota Semarang selalu mengalami peningkatan. Harapan dari Dinas Koperasi dan UMKM Kota Semarang, dengan bertambahnya jumlah para pelaku usaha mereka dapat saling bekerja sama dalam menjual produk mereka ke pasaran, tetapi ternyata semakin banyaknya jumlah UMKM baik yang terdaftar di Dinas UMKM ataupun yang tidak terdaftar membuat persaingan usaha semakin ketat. Kecamatan yang paling sedikit memiliki perkembangan pelaku usaha mikro, kecil dan menengah ada di Kecamatan Gunungpati, dengan hanya memiliki jumlah anggota umkm sebanyak 40 pelaku usaha pada tahun 2014 yang terdaftar di Dinas Koperasi dan UMKM Kota Semarang.

Untuk menumbuhkembangkan usaha mikro diperlukan peran dari pemerintah pusat maupun daerah secara berkesinambungan. Dimulai dari pelatihan yang diberikan kepada para pelaku usaha mikro, bantuan modal dan kredit yang diberikan pemerintah, bantuan pemasaran produk, dan lain sebagainya. Namun usaha mikro ini tidak terlepas dari berbagai masalah.

Hadiyati (2010) menyatakan bahwa, survei dari BPS mengidentifikasi berbagai kelemahan dan permasalahan yang dihadapi UMKM berdasarkan prioritasnya, yaitu meliputi: (a) kurangnya permodalan (b) kesulitan dalam pemasaran, (c) persaingan usaha yang ketat, (d) kesulitan bahan baku, (e) kurang teknis produksi dan keahlian, (f) kurangnya keterampilan manajerial (SDM), dan (g) kurangnya pengetahuan dalam masalah manajemen khususnya bidang keuangan dan akuntansi.

Kontribusi UMKM yang tinggi belum bisa menjadikan UMKM di Indonesia memiliki daya saing yang tinggi. Daya saing merupakan salah satu kriteria yang menentukan keberhasilan suatu negara di dalam perdagangan internasional. Dalam era perdagangan bebas saat ini, daya saing sebuah produk menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi agar produk tersebut dapat bertahan di pasar internasional. Daya saing merupakan kemampuan suatu komoditi untuk memasuki pasar luar negeri dan kemampuan untuk bertahan di dalam pasar tersebut. Pengertian daya saing juga mengacu pada kemampuan suatu negara untuk memasarkan produk yang dihasilkan negara relatif terhadap kemampuan negara lain. Permasalahan daya saing dalam UMKM menghadapi banyak kendala baik secara internal maupun eksternal banyak dialami UMKM. Faktor internal mencakup aspek-aspek yang menentukan daya saing perusahaan yang bersifat internal perusahaan seperti produktivitas dan inovasi. Produktivitas tenaga kerja Indonesia memang masih relatif rendah. Beberapa pengusaha dan asosiasi dalam FGD yang diselenggarakan untuk keperluan penulisan laporan ini juga mengakui permasalahan tersebut. Demikian juga halnya dengan tingkat inovasi yang masih rendah.

Faktor internal sangat berpengaruh pada tingkat produktivitas dan inovasi perusahaan. Faktor internal ini meliputi kualitas sumber daya manusia (human resource), budaya perusahaan, latar belakang pendidikan pemilik dan pekerja serta karakter pemangku kepentingan dalam perusahaan. Sedangkan faktor eksternal juga mempengaruhi dan

mendukung daya saing UMKM. Faktor tersebut antara lain kemudahan berusaha di Indonesia (*ease of doing business*), akses finansial dan permodalan, akses pasar, infrastruktur, dan kondisi makroekonomi secara umum. Kendala-kendala tersebut menyebabkan UMKM Indonesia dipandang belum berdaya saing tinggi untuk mampu mendorong pertumbuhan ekonomi serta pendapatan masyarakat. Skala usaha, produktivitas dan tingkat penerapan teknologi merupakan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi daya saing UMKM. Ketiga faktor tersebut dapat digunakan untuk mengukur daya saing UMKM (Donald, dkk., 2015).

Berkaitan dengan permasalahan tersebut, maka UMKM di Indonesia harus memiliki daya saing tinggi untuk mampu menghadapi MEA. Faktor-faktor yang menentukan daya saing UMKM serta tingkat partisipasi dalam MEA perlu menjadi perhatian pemerintah. Beberapa faktor yang menentukan daya saing UMKM dapat dikelompokkan menjadi 2 kelompok besar, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal mencakup aspek-aspek yang dapat meningkatkan produktivitas UMKM Indonesia, yaitu sumber daya manusia (*human resource*), strategi pemasaran, dan inovasi. Sementara faktor eksternal merupakan berbagai aspek di luar UMKM yang dapat mempengaruhi dan mendukung daya saing UMKM. Faktor tersebut adalah kemudahan berusaha di Indonesia (*ease of doing business*), akses finansial dan permodalan, akses pasar, infrastruktur, dan kondisi makroekonomi (BI, 2015).

Berdasarkan penjelasan diatas, pemberdayaan UMKM merupakan suatu penopang eksistensi suatu usaha untuk tetap berdiri secara berkelanjutan di tengah persaingan dengan usaha bisnis lainnya. pemberdayaan UMKM mengindikasikan bagaimana suatu badan usaha atau organisasi bisnis mampu berkompetisi dengan usaha lain yang sejenis ataupun non sejenis dengan memanfaatkan keunggulan-keunggulan yang dimilikinya untuk menarik perhatian konsumen. Dalam upaya memenangkan persaingan maka suatu usaha bisnis harus memiliki strategi persaingan yang berbeda dengan strategi yang dilakukan oleh usaha

saingannya. Penerapan strategi persaingan sangat diperlukan dalam meraih pangsa pasar dengan memperhatikan kelemahan-kelemahan dan keunggulan-keunggulan dari perusahaan sejenis.

Melihat penjelasan di atas, maka pemerintah daerah diharapkan dapat berperan dalam membina dan mengembangkan pengusaha-pengusaha usaha kecil kain batik Semarang agar tetap eksis dan bertahan dalam mengembangkan usaha kecil mereka dan dapat meningkatkan taraf kehidupan masyarakat. Mengingat akan arti pentingnya usaha kecil di Indonesia maka dalam penelitian ini diambil judul: **“Implementasi Perda Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang”**.

1.1. Perumusan Masalah

Bedasarkan pada latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka pertanyaan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Perda Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Usaha Kecil, Mikro dan Menengah (UMKM) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang?
2. Faktor – faktor apakah yang mendorong dan menghambat implementasi kebijakan Perda Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Usaha Kecil, Mikro dan Menengah (UMKM) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang?

1.2. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini berdasarkan rumusan masalah yang dijelaskan diatas adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis bagaimana implementasi Perda Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.
2. Menganalisis apa sajakah faktor penghambat dan faktor pendukung dalam pengimplementasian Perda Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

1.3. Kegunaan Penelitian

1.3.1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menjelaskan bahwa pentingnya suatu pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah di suatu wilayah. Karena peran UMKM, khususnya pada sektor Batik berpengaruh besar terhadap pertumbuhan perekonomian di Indonesia. Oleh karena itu, dinas yang terkait dengan UMKM, nantinya akan memperoleh data guna meningkatkan pertumbuhan UMKM khususnya di Kota Semarang agar menjadi lebih baik dan meningkatkan kehidupan kualitas hidup para anggotanya.

1.3.2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Pengguna

Hasil penelitian ini dapat memberi masukan dan bantuan pemikiran kepada pihak – pihak yang terkait dengan pengembangan ataupun pemberdayaan pada sektor UMKM di Kota Semarang.

b. Bagi Lembaga Pengembang Ilmu

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber referensi untuk penelitian – penelitian berikutnya.

c. Bagi Mahasiswa

Hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan yang berkaitan dengan pemberdayaan pada sektor UMKM di Kota Semarang.

d. Bagi Masyarakat yang Berkepentingan.

1.4. Kerangka Teori

Menurut Atmosudirjo (Pasolong, 2012: 118), suatu pendapat yang diperoleh melalui pemikiran rasional menurut suatu prosedur atau proses tertentu yang disebut “prosedur akademik” atau “prosedur ilmiah” oleh karena melalui langkah – langkah tertentu yang logis rasional. Kerangka teori disusun untuk mendapatkan kerangka pikir. Kerangka pikir pada dasarnya merupakan penjelasan sementara terhadap gejala yang menjadi objek permasalahan penelitian yang akan dilakukan.

1.5.2 Administrasi Publik

Administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas – tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif (Pasolong, 2012:8).

Menurut Dr. H. Amin Ibrahim (2007:17) Administrasi publik adalah seluruh upaya penyelenggaraan pemerintah yang meliputi kegiatan manajemen pemerintah (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan) dengan mekanisme kerja dan dukungan sumber daya manusia serta dukungan administrasi usahanya.

Batasan administrasi publik dapat ditinjau dari aspek politik, legal, manajerial, dan okupasi. Dari aspek politik, administrasi publik adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah

(what government does). Disini, administrasi publik adalah segala aktivitas pemerintah yang mempengaruhi kehidupan keseharian masyarakat, baik pada ruang lingkup nasional, maupun daerah. Hal senada juga disampaikan oleh Shafritz dan Russel (2003), bahwa berbicara tentang administrasi publik pasti berkenaan dengan aksi – aksi pemerintah dalam mengelola urusan – urusan publik (public affairs) atau implementasi kebijakan publik.

Sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah bisa *secara langsung* ataupun *tidak langsung*. Secara langsung misalnya pemerintah menyediakan pelayanan pengiriman surat, pemenuhan kebutuhan listrik masyarakat, dan sebagainya. Secara tidak langsung, penyediaan pelayanan dilakukan oleh pemerintah melalui sektor swasta/bisnis. Dalam menghadapi persoalan publik, pemerintah harus bisa mengambil keputusan apakah perlu atau tidak perlu melakukan sesuatu. Dan keputusan ini (melakukan atau tidak melakukan sesuatu) adalah kebijakan publik. Setiap keputusan (termasuk keputusan untuk tidak membuat suatu keputusan) dibuat oleh pihak – pihak yang memiliki kontrol politik dan diimplementasikan oleh administrator. Karenanya, kebijakan publik dan administrasi publik adalah dua sisi dari sebuah koin yang tidak dapat dipisahkan. Proses tidak berakhir hanya pada implementasi kebijakan. Saat pemerintah melakukan sesuatu, dipastikan ada upaya untuk membuat kebijakan publik menjadi lebih baik sehingga pembuatan keputusan adalah sebuah proses yang kontinyu.

Untuk memenuhi mandat legislatif, eksekutif dan yudisial dan untuk menyediakan pelayanan dan regulasi kepada masyarakat umum maka dalam administrasi publik dimanfaatkan teori – teori dan proses – proses manajerial, politik dan legal.

Dari aspek legal, administrasi publik ada dan dibatasi oleh instrumen hukum. Administrasi publik kemudian dimaknai sebagai hukum publik. Administrasi tidak dapat ada tanpa fondasi legal. Di Indonesia, peraturan tertinggi adalah UUD 1945. Karenanya, semua

legislasi yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Demikian juga, segala sesuatu yang dilakukan oleh Presiden harus mendapat persetujuan dari legislatif. Dari aspek legal, administrasi adalah regulasi, yakni pemerintah harus menetapkan aturan yang mengatur tindakan masyarakat dan sektor swasta, apa yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh mereka.

Administrasi publik juga dapat dilihat sebagai suatu okupasi, yakni pekerjaan apapun yang dilakukan oleh birokrat; sebagai fisikiawan, arsitek, dokter, dan sebagainya. Mereka seringkali melihat diri mereka berdasarkan profesi tertentu. Meskipun mereka tidak melihat dirinya sebagai administrator dalam pandangan menjadi seorang manajer, akan tetapi mereka tetap memberikan pelayanan kepada publik.

1.5.3 Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (dalam Winarno, 2012:20) adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Menurut Dror (dalam Winarno, 2012:121), ilmu kebijakan menjadi tumpuan harapan untuk memperbaiki keterbelakangan dari semua lembaga manusia dan membiaskan pembentukan kebijakan dan pembuatan keputusan.

Pihak – pihak yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik dapat dibagi kedalam tiga kelompok (Winarno, 2012:33). Pertama, adalah mereka yang tidak terlibat dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan publik. Kedua, adalah para perumus kebijakan publik. Ketiga, adalah ilmuwan yang berminat dalam masalah kebijakan.

Kelompok pertama melihat kebijakan sebagai alat untuk menyeleksi kebijakan – kebijakan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat. Kelompok kedua memandang kebijakan sebagai alat yang berfungsi menambah kemampuan para perumus kebijakan untuk

membuat kebijakan – kebijakan yang baik. Kelompok terakhir menganggap kebijakan publik sebagai obyek studi mereka. Minat kelompok terakhir yang paling utama adalah mengembangkan kebijakan publik sebagai cabang ilmu.

Lingkup kebijakan publik mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan. Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses yang harus dikaji. Proses penyusunan kebijakan publik dibagi kedalam beberapa tahap untuk memudahkan pengkajian.

Tabel 1.5
Tahap Analisis Kebijakan

Tahap	Karaktristik

Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi – kondisi yang menimbulkan masalah
Forecasting (Peramalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternative kebijakan termasuk apabila membuat kebijakan
Rekomendasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif dan merekomendasikan alternative kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi
Monitoring Kebijakan	Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala – kendalanya
Evaluasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

Sumber : Subarsono, 2005 : 10

1.5.4 Implementasi Kebijakan

1.5.4.1 Pengertian Implementasi kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Afgan Gaffar, 2009 : 295).

Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang – undang muncul sejumlah peraturan pemerintah, keputusan presiden, maupun peraturan daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara kongkrit ke masyarakat.

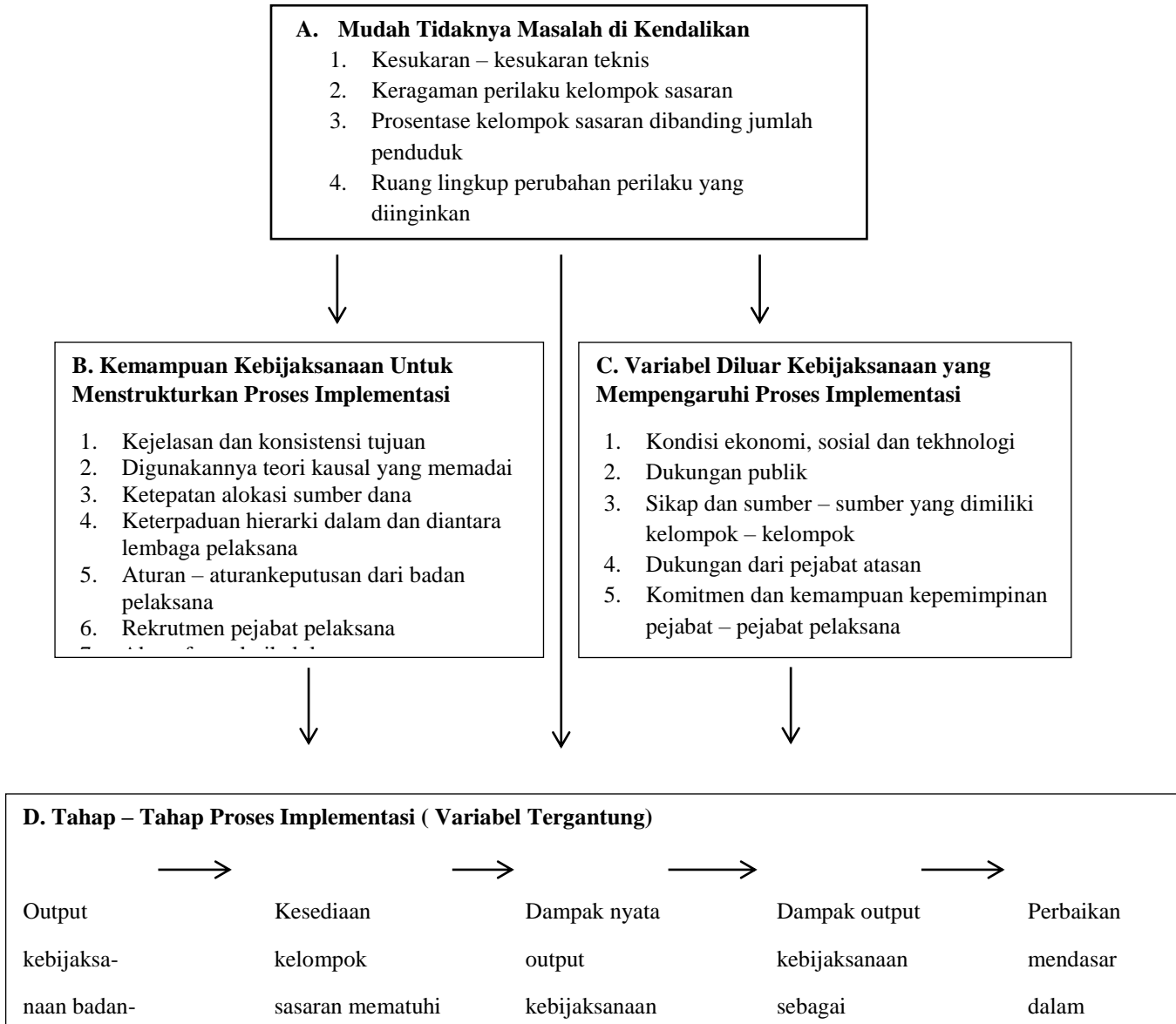
Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat encapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu melalui langsung mengimplementasikan dalam bentuk program – program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang – undang atau peraturan daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Intruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll (Riant Nugroho, 2004:158-160).

1.5.4.2 Model Teori Implementasi Kebijakan

A. Implementasi Kebijakan Model Daniel Mazmanian dan Paul Sebastier

Gambar 1.1

Hubungan Antar Variabel Implementasi Model Mazmanian dan Paul Sebastier



Model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sebastier dalam Wahab (2010). Model implementasi ini mereka sebut *dengan A Framework for Policy Implementation Analisis*. Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan Negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Adapun secara garis besar variabel-variabel yang dimaksud di kategorikan dalam tiga kategori besar, yaitu :

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan
- b. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan
- c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

B.Implementasi Kebijakan Model Shabbir Cheema dan Denis A. RondineliShabbir Cheema dan Denis A. Rondineli dalam Subarsono (2005)berpendapat bahwa ada empat kelompok Variabel yang mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni:

- a. Kondisi Lingkungan
- b. Hubungan antar organisasi
- c. Sumber daya organisasi untuk implementasi program
- d. Karakteristik dan Kemampuan agen Pelaksana

C.Implementasi Kebijakan Model GogginMalcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang disebutnya sebagai: “Generasi Ketiga Model Implementasi Kebijakan” (1990) dalam Harbani Pasolong (2012:58). Goggin, dkk. Bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan menggunakan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel independen, intervening, dan dependen, dan meletakkan faktor “komunikasi” sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

D.Implementasi Kebijakan Model Van Metter dan Van Horn

Model pendekatan top-down yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Van Horn sebagaimana dalam Agustino (2008:141) disebut dengan *A model of the Policy Implementation*. Dalam teori ini ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan, yaitu :

a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realists dengan sosi-kultur yang mengada pada level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan public hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

b. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat terbantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tetapi di luar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga adalah sumber daya financial dan sumberdaya waktu. Ketiga sumber daya ini akan saling mendukung dalam implementasi sebuah kebijakan.

c. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan public. Hal ini sangat penting kerana kinerja implementasi akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah

implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d. Sikap atau Kecenderungan para Pelaksana

Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan diimplementasikan adalah kebijakan “dari atas” yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

e. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

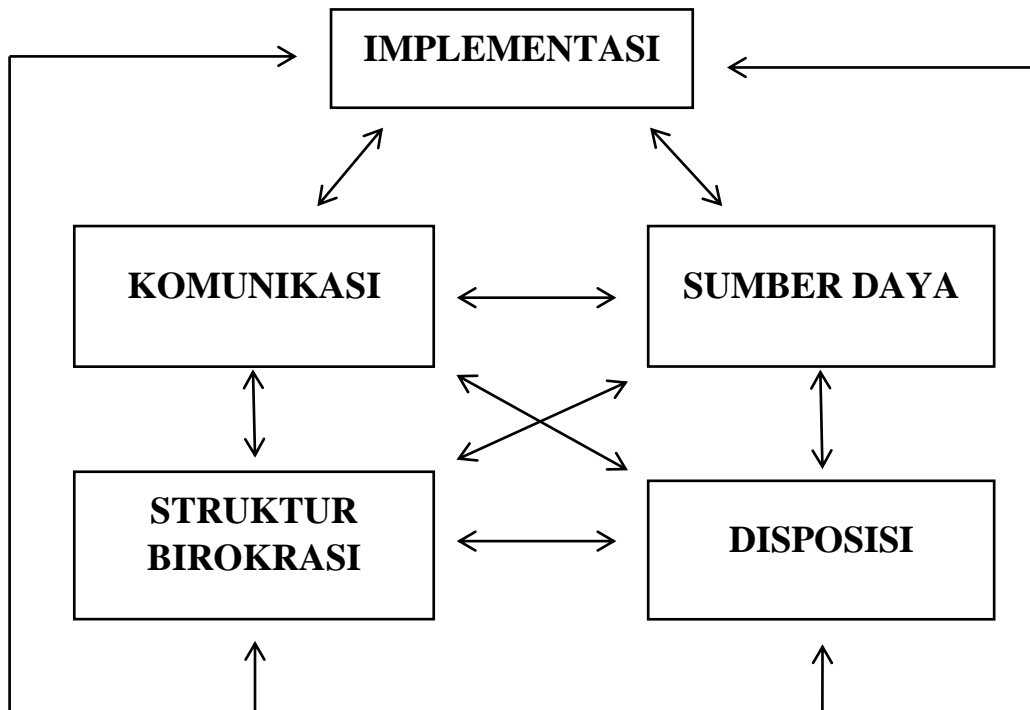
Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi.

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan dalam perspektif yang ditawarkan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

E. Implementasi kebijakan Model George C. Edwards III

Gambar 1.2
Hubungan Antar Variabel dalam Model Implementasi George C. Edwards III



Model Implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh George C. Edwards III yang menamakan model implementasi kebijakan publiknya *dengan Direct and Indirect Impact On Implementation* dalam Leo Agustino (2008:149) dimana terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yaitu : (1) Komunikasi, (2) Sumberdaya, (3) Disposisi, (4) Struktur Birokrasi.

1. **Komunikasi**

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut George C. Edwards III, adalah komunikasi. Komunikasi menurutnya lebih lanjut sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau

dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu:

- a. Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b. Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-level-bureuacrats) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. Konsistensi; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumberdaya

Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edwards III dalam Leo Agustino (2008 : 151) dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber-sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a.** Staf; sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b.** Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c.** Wewenang; pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi

kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

- d. Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut George C. Edwards III dalam Leo Agustino (2006 : 152), adalah:

- a. Pengangkatan birokrat; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil

pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

- b. Insentif; Edwards menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendukung yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (self interest) atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Variabel keempat, menurut Edwards III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi.

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebarkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Dua karakteristik menurut Edward III yang dapat

mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik, adalah: melakukan Standar Operating Prosedures (SOPs) dan melaksanakan Fragmentasi. SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administratur/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya peyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Dari pengertian - pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

1.5.4.3 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2012:102).

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab, yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- f. Hubungan saling ketergantungan kecil.
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

- 1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
- 2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;

- 3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- 4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- 5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Bambang Sunggono, 1994 : 144)

1.5.4.4 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Bambang Sunggono (1994), implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

a. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana.

Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Bambang Sunggono, 1994 : 149-153).

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- a) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- b) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;

- c) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- d) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- e) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok – kelompok tertentu dalam masyarakat. (Bambang Sunggono, 1994 :144-145).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

1.5.4.5 Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

- a. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.

- b. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan – gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.
- c. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan.

Dari uraian di atas, diperoleh suatu gambaran bahwa implementasi kebijakan publik yang paling baik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang top-down, yang berarti menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika botton up, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan hingga pada akhirnya siap untuk dilaksanakan.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Tipe Penelitian

Metode penelitian dapat diartikan tata cara bagaimana suatu penelitian dilaksanakan (Iqba, 2002). Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif (*qualitative research*). Bogdan dan Taylor yang dikutip dalam Moleang (2007) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Penelitian kualitatif ialah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati, sedangkan tujuan dari penelitian kualitatif ialah bertujuan untuk memperoleh gambaran seutuhnya mengenai suatu hal menurut pandangan manusia yang diteliti (Basrowi & Suwandi, 2008).

Pendekatan ini diarahkan pada latar dari individu tersebut secara holistik (utuh). Jadi dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan. Menurut Nasution penelitian kualitatif adalah mengamati orang dalam lingkungan, berinteraksi dengan mereka dan menafsirkan pendapat mereka tentang dunia sekitar (Nasution, 2003). Berdasarkan beberapa kajian teoritis yang dikemukakan diatas, penelitian kualitatif (*qualitative research*) adalah suatu penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis fenomena, peristiwa, aktifitas sosial, sikap, kepercayaan, persepsi, pemikiran orang secara individu maupun kelompok.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang bertujuan untuk memberikan gambaran yang lengkap mengenai strategi pemerintah daerah dan pelaku usaha (UMKM) dalam meningkatkan daya saing UMKM di Semarang dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). Pendekatan kuantitatif dilakukan dengan cara melakukan wawancara dan dokumentasi mendalam kepada informan seperti pemerintah daerah dan pelaku UMKM di Semarang.

1.5.2. Fokus dan Fenomena Penelitian

1.5.2.1. Fokus Penelitian

Fokus penelitian merupakan batasan masalah yang terdapat dalam penelitian kualitatif yang berisi pokok masalah yang masih bersifat umum. Pembatasan masalah didasarkan pada tingkat kepentingan, urgensi masalah, faktor keterbatasan tenaga, dana dan waktu. Dalam penelitian ini, yang menjadi fokus penelitian adalah:

1. Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan UMKM Kota Semarang yang mencakup:
 - a. Pendanaan.
 - b. Sarana dan prasarana.
 - c. Informasi usaha.
 - d. Kemitraan.
 - e. Perizinan usaha.
 - f. Kesempatan berusaha.
 - g. Promosi dagang.
 - h. Dukungan kelembagaan.
2. Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan UMKM Kota Semarang yang dilihat dari lima aspek yaitu:
 - a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
 - b. Sumberdaya
 - c. Komunikasi Antar Organisasi dan Penguatan Aktivitas

- d. Disposisi Implementor
- e. Kondisi Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

1.5.3. Situs Penelitian

Situs penelitian merupakan lokasi dimana penelitian akan dilaksanakan. Peneliti mengambil wilayah penelitian di Kecamatan Gunung Pati dan Dinas Koperasi dan UMKM Kota Semarang.

1.5.4. Sumber Data Penelitian

Dalam penelitian yang akan dilakukan ini, sumber data yang digunakan ialah sebagai berikut:

1. Data Primer

Menurut Hasan data primer ialah data yang diperoleh atau dikumpulkan langsung di lapangan oleh orang yang melakukan penelitian atau yang bersangkutan yang memerlukannya (Iqbal, 2002). Data primer di dapat dari sumber informan yaitu individu atau perseorangan seperti hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti. Data primer ini antara lain;

- Catatan hasil wawancara.
- Hasil observasi lapangan.
- Data-data mengenai informan yang terdiri dari wakil pemerintah daerah yang menangani masalah UMKM di Semarang, pelaku usaha UMKM di Semarang, Pengamat perekonomian di Semarang dan Masyarakat Semarang.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh orang yang melakukan penelitian dari sumber-sumber yang telah ada (Iqbal, 2002). Data ini digunakan

untuk mendukung informasi primer yang telah diperoleh yaitu dari bahan pustaka, literatur, penelitian terdahulu, buku, dan lain sebagainya.

1.5.5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan kegiatan yang penting bagi kegiatan penelitian, karena pengumpulan data tersebut akan menentukan berhasil tidaknya suatu penelitian. Sehingga dalam pemilihan teknik pengumpulan data harus cermat. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan langsung oleh pewawancara kepada responden, dan jawaban-jawaban responden dicatat atau direkam (Iqbal, 2002). Tujuan dari wawancara ialah mengonstruksi perihal orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, dan kepedulian, merekonstruksi kebulatan-kebulatan harapan pada masa yang akan datang, memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi dari orang lain. Wawancara dalam penelitian ini digunakan untuk mengetahui pendapat informan tentang upaya pemerintah dan pelaku usaha UMKM di Semarang dalam meningkat daya saing untuk menghadapi MEA, faktor-faktor yang mempengaruhinya dan strategi meningkat daya saingnya.

Untuk mempermudah dalam melakukan penelitian ini, digunakanlah pedoman wawancara agar wawancara dapat dilaksanakan lebih terbuka dan mendalam. Teknik wawancara ini digunakan agar dapat menentukan *key person* sebagai narasumber untuk menemukan hal-hal yang berkaitan dengan pemberdayaan UMKM di Kota Semarang.

2. Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan melakukan pengamatan langsung pada objek kajian. Menurut Hasan Observasi ialah pemilihan, pengubahan, pencatatan, dan pengodean serangkaian perilaku dan suasana yang berkenaan dengan organisasi, sesuai dengan tujuan-tujuan empiris (Iqbal, 2002). Observasi yang di maksud dalam teknik pengumpulan data ini ialah observasi pra-penelitian, saat penelitian dan pasca-penelitian yang digunakan sebagai metode pembantu, dengan tujuan untuk mengamati faktor-faktor dan strategi upaya pemerintah dan pelaku usaha UMKM di Semarang dalam meningkat daya saing untuk menghadapi MEA.

3. Studi Pustaka

Studi pustaka dilakukan untuk memperkaya pengetahuan mengenai berbagai konsep yang akan digunakan sebagai dasar atau pedoman dalam proses penelitian. Peneliti juga menggunakan studi pustaka dalam teknik pengumpulan data. Studi pustaka dalam teknik pengumpulan data ini merupakan jenis data sekunder yang digunakan untuk membantu proses penelitian, yaitu dengan mengumpulkan informasi yang terdapat dalam artikel surat kabar, buku-buku, maupun karya ilmiah pada penelitian sebelumnya. Tujuan dari studi pustaka ini adalah untuk mencari fakta dan mengetahui konsep metode yang digunakan.

1.5.6. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian menurut Suharsimi Arikunto (2006: 149) merupakan alat bantu bagi peneliti dalam mengumpulkan data. Sedangkan menurut Suharsimi Arikunto dalam edisi sebelumnya adalah alat atau fasilitas yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data agar pekerjaannya lebih mudah dan hasilnya lebih baik, dalam arti lebih cermat, lengkap dan sistematis, sehingga mudah diolah. Instrumen yang digunakan oleh peneliti dalam hal ini adalah instrumen pokok dan instrumen penunjang. Instrumen pokok adalah manusia itu sendiri sedangkan instrumen penunjang adalah pedoman observasi dan pedoman wawancara.

1.5.7. Informan

Informan adalah orang dalam latar penelitian. Fungsinya sebagai orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Pemanfaatan informan bagi penelitian ialah agar dalam waktu yang relatif singkat banyak informasi yang benar-benar terjangkau (Basrowi dan Suwandi, 2010). Pengertian lain dari informan ialah sebagai pemberi umpan balik terhadap data penelitian dalam rangka cross check data. Sedangkan menurut Arikunto ialah orang yang memberikan informasi. Pemilihan informan dilakukan dengan mempertimbangkan hal-hal yang berkaitan dengan teori yang dikaji dalam penelitian ini (Arikunto, 2002).

Cara pengambilan informan dalam penelitian ini ialah dengan teknik purposive sampling (pengambilan sampel dengan tujuan). Purposive sampling menurut Sugiyono adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu (Sugiyono, 2009). Adapun informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Merupakan wakil pemerintah daerah yang menangani masalahUMKM di Kota Semarang
- Merupakan pelaku usaha UMKM di Kota Semarang
- Pengamat ekonomi di Kota Semarang
- Masyarakat Kota Semarang

1.5.8. Teknik Pemilihan Informan Penelitian

Dalam penelitian ini, pengambilan sumber data penelitian menggunakan 67 teknik “purpose sampling”. Nana Syaodih Sukmadinata (2005: 101) menyatakan, sampel purposive adalah sampel yang dipilih karena memang menjadi sumber dan kaya dengan informasi tentang fenomena yang ingin diteliti. Pengambilan sampel ini didasarkan pada pilihan peneliti tentang aspek apa dan siapa yang dijadikan fokus pada saat situasi tertentu dan saat ini terus-

menerus sepanjang penelitian, sampling bersifat purposive yaitu tergantung pada tujuan fokus suatu saat.

1.5.9. Uji Kualitas dan Keabsahan Data

Untuk menguji keabsahan data yang didapat sehingga benar-benar sesuai dengan tujuan dan maksud penelitian, maka peneliti menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi data adalah teknik pemeriksaan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data tersebut untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding data tersebut (Moleong, 2007: 330). Adapun triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi dengan sumber dan metode, yang berarti membandingkan dan mengecek derajat balik kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif (Patton dalam Moleong, 2007: 330). Hal ini dapat peneliti capai dengan jalan sebagai berikut:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi.
3. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti orang yang berpendidikan lebih tinggi atau ahli dalam bidang yang sedang diteliti.

1.5.10. Analisis dan Interpretasi

Analisis data menurut Bogdan dalam Sugiyono adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada

orang lain (Sugiyono, 2009). Sedangkan menurut Hasan analisis kualitatif ialah analisis yang tidak menggunakan model matematika, model statistik dan model-model tertentu lainnya (Iqbal, 2002).

Proses analisis yang digunakan dalam penelitian ini ialah dengan menggunakan model Miles dan Huberman yaitu melalui proses reduksi data, penyajian data, penarikan simpulan serta triangulasi (Basrowi & Suwandi, 2008). Adapun penjabaran analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik sebagai berikut:

1. Data Reduction (Reduksi data)

Reduksi data merupakan suatu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data awal yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data ini berlangsung secara terus-menerus selama penelitian kualitatif berlangsung. Selama proses reduksi data berlangsung, tahapan selanjutnya ialah (Iqbal, 2002):

- a) Mengkategorikan data (*Coding*) ialah upaya memilah-milah setiap satuan data ke dalam bagian-bagian yang memiliki kesamaan.
- b) Interpretasi data ialah pencarian pengertian yang lebih luas tentang data yang telah dianalisis atau dengan kata lain, interpretasi merupakan penjelasan yang terinci tentang arti yang sebenarnya dari data penelitian.

2. Data Display (Penyajian data)

Pada tahap ini, peneliti mengembangkan sebuah deskripsi informasi tersusun untuk menarik kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data yang lazim digunakan dalam penelitian ini adalah bentuk teks naratif. Maksud dari teks naratif ialah peneliti mendeskripsikan informasi yang telah diklasifikasikan sebelumnya. Kemudian dibentuk simpulan dan selanjutnya simpulan tersebut disajikan dalam bentuk teks naratif.

3. Conclusion/Verying (Penarikan simpulan)

Peneliti berusaha menarik simpulan dan melakukan verifikasi dengan mencari makna setiap gejala yang diperolehnya dari lapangan, mencatat keteraturan dan konfigurasi yang mungkin ada, alur kausalitas dari fenomena dan proporsi. Pada tahap ini, penulis menarik simpulan dari data yang telah disimpulkan sebelumnya, kemudian mencocokkan catatan dan pengamatan yang dilakukan penulis pada saat penelitian.

4. Triangulasi

Triangulasi adalah teknik pemeriksaan data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data yang telah diperoleh. Trigulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah trigulasi sumber. Trigulasi dengan sumber adalah teknik pengecekan data yang dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Data yang telah diperoleh dideskripsikan, dikategorisasikan, mana pandangan yang sama, yang berbeda, dan mana spesifik dari data tiga sumber data tersebut. Data yang telah dianalisis tersebut akan menghasilkan suatu kesimpulan dan selanjutnya dimintakan kesepakatan dari sumber data yang diperoleh.